EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.10.2021
COM(2021) 686 final

2021/0358 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs in te nemen standpunt over de wijziging van Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs van 17 december 2019 tot vaststelling van overgangsmaatregelen op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Het onderhavige besluit van de Commissie betreft een voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het door de Unie in het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs in te nemen standpunt inzake een wijziging van zijn Besluit nr. 3/2019 tot vaststelling van overgangsmaatregelen op grond van artikel 95, lid 4, van de partnerschapsovereenkomst tussen de EU en de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS)[1], die op 23 juni 2000 te Cotonou werd ondertekend ("de partnerschapsovereenkomst van Cotonou" of "de overeenkomst") ("besluit over overgangsmaatregelen")[2]. Het genoemde besluit werd voor het eerst gewijzigd bij Besluit nr. 2/2020 van het Comité van Ambassadeurs van 4 december 2020[3], waarbij de toepassing van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou werd verlengd tot en met 30 november 2021. De Commissie stelt voor de toepassing van alle bepalingen van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou verder te verlengen tot en met 30 juni 2022, of tot de inwerkingtreding of de voorlopige toepassing van de nieuwe partnerschapsovereenkomst tussen de Unie en de ACS-staten, als dat eerder is.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. De partnerschapsovereenkomst van Cotonou

Sinds 2000 vormt de partnerschapsovereenkomst van Cotonou het kader voor de betrekkingen van de EU met 79 ACS-landen. De overeenkomst werd gesloten voor een periode van 20 jaar, van 1 maart 2000 tot en met 29 februari 2020, en werd vervolgens in 2005 en 2010 herzien.

Op 17 december 2019 werd de toepassing van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou bij Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs verlengd tot en met 31 december 2020 of tot de inwerkingtreding van de nieuwe partnerschapsovereenkomst tussen de Unie en de ACS-staten, als dat eerder is. Het genoemde besluit werd voor het eerst gewijzigd bij Besluit nr. 2/2020 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs van 4 december 2020[4], waarbij de toepassing van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou werd verlengd tot en met 30 november 2021.

De onderhandelingen over een nieuwe ACS-EU-partnerschapsovereenkomst zijn in september 2018 van start gegaan. Op 15 april 2021 werd de tekst van een nieuwe partnerschapsovereenkomst tussen de Unie en de leden van de Organisatie van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (OACPS) door de hoofdonderhandelaars geparafeerd. De Commissie zond haar voorstel later voor ondertekening toe aan de Raad. De onderhandelingen werden echter heropend en zijn momenteel lopende wat betreft de juridische aard van de overeenkomst. Het is duidelijk geworden dat de onderhandelingen niet

---

[1] Besluit van de Raad van 19 december 2002 betreffende de sluiting van de Partnerschapsovereenkomst tussen de staten in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, anderzijds, getekend te Cotonou op 23 juni 2000 (PB L 65 van 8.3.2003, blz. 27).

[2] Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs van 17 december 2019 tot vaststelling van overgangsmaatregelen op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst [2020/2].

[3] Besluit nr. 2/2020 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs van 4 december 2020 tot wijziging van Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs tot vaststelling van overgangsmaatregelen op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-Partnerschapsovereenkomst.

[4] Besluit nr. 2/2020 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs van 4 december 2020 tot wijziging van Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs tot vaststelling van overgangsmaatregelen op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst.

vóór de huidige vervaldatum van de toepassing van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou op 30 november 2021 zullen uitmonden in een nieuwe overeenkomst. Daardoor zou een vacuüm ontstaan in de EU-ACS-betrekkingen, wat moet worden voorkomen.

2.2. De ACS-EU-Raad van Ministers

De ACS-EU-Raad van Ministers is een orgaan op ministerieel niveau dat bij de overeenkomst is opgericht (artikel 15 van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou). De Raad van Ministers bestaat uit leden van de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie enerzijds en een lid van de regering van elke ACS-staat anderzijds. De Raad van Ministers heeft onder meer de taak om de noodzakelijke besluiten te nemen voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen van de overeenkomst. De Raad van Ministers neemt zijn besluiten bij overeenstemming tussen de partijen. Besluiten van de Raad van Ministers zijn slechts geldig indien i) ten minste de helft van de leden van de Raad van de Europese Unie (d.w.z. 14 ministers van de EU-lidstaten), ii) één lid van de Commissie en iii) twee derde van de leden die de regeringen van de ACS-staten vertegenwoordigen (d.w.z. regeringsleden uit 55 verschillende ACS-staten), aanwezig zijn.

2.3. Overgangsmaatregelen

In artikel 95, lid 4, tweede alinea, van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou staat: "De Raad van Ministers stelt eventueel de overgangsmaatregelen vast die met betrekking tot de gewijzigde bepalingen nodig zijn totdat deze in werking treden." Overgangsmaatregelen kunnen dus worden gebruikt om de partnerschapsovereenkomst geheel of gedeeltelijk te verlengen tot de datum van toepassing van de nieuwe overeenkomst (voorlopige toepassing of inwerkingtreding). Aangezien de nieuwe partnerschapsovereenkomst niet in werking zal treden vóór het verstrijken van het bestaande wettelijke kader, moeten de vastgestelde overgangsmaatregelen met het oog op de juridische, politieke en institutionele continuïteit worden verlengd om de toepassing van de huidige overeenkomst te blijven voortzetten.

2.4. De wijziging van overgangsmaatregelen door het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs

Overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de overeenkomst moet het besluit over overgangsmaatregelen worden genomen door de ACS-EU-Raad van Ministers. De Raad van Ministers kan op grond van artikel 15, lid 4, van de overeenkomst evenwel bevoegdheden delegeren aan het Comité van Ambassadeurs. Op 23 mei 2019 heeft de Raad van Ministers de bevoegdheid tot het nemen van een besluit over overgangsmaatregelen overgedragen aan het Comité van Ambassadeurs[5]. Krachtens artikel 16, lid 2, van de overeenkomst kan het Comité van Ambassadeurs besluiten nemen of wijzigen die bindend zijn voor de partijen binnen het mandaat dat door de Raad van Ministers aan het Comité is gegeven.

Overeenkomstig artikel 1 van zijn reglement van orde[6] komt het Comité van Ambassadeurs regelmatig bijeen, met name om de zittingen van de Raad voor te bereiden, en bij elke andere noodzakelijk geachte gelegenheid, op verzoek van een van de partijen. Dankzij deze flexibiliteit kan het Comité van Ambassadeurs ervoor zorgen dat de wijziging van het besluit over de overgangsmaatregelen tijdig – uiterlijk midden november 2021 – wordt vastgesteld.

---

5 Besluit nr. 1/2019 van de ACS-EU-Raad van Ministers van 23 mei 2019 over de delegatie van bevoegdheden aan het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs inzake het besluit om op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst overgangsmaatregelen vast te stellen [2019/920] (PB L 146 van 5.6.2019, blz. 114).

6 Besluit nr. 3/2005 van de ACS-EG-Raad van Ministers van 8 maart 2005 tot vaststelling van het reglement van orde van het ACS-EG-Comité van Ambassadeurs (PB L 95 van 14.4.2005, blz. 51).

Het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs moet dus tijdens een van zijn vergaderingen de wijziging van het besluit over overgangsmaatregelen goedkeuren ("de beoogde handeling"). De beoogde handeling strekt tot verdere verlenging van de toepassing van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou, in haar geheel, tot en met 30 juni 2022 of tot de inwerkingtreding of voorlopige toepassing van de nieuwe partnerschapsovereenkomst tussen de Unie en de ACS-staten, als dat eerder is.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

De Commissie stelt een wijziging voor van het huidige besluit over overgangsmaatregelen van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou met het oog op de verlenging van de toepassing van de overeenkomst tot en met 30 juni 2022, tenzij de nieuwe overeenkomst voor die datum in werking treedt of voorlopig wordt toegepast.

In het licht van het voorgaande moet het voorgestelde standpunt van de Unie tijdens een vergadering van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs worden goedgekeurd.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.4. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van de "standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst".

Het begrip "handelingen met rechtsgevolgen" omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen ook instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die een "beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt"[7].

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

In artikel 95, lid 4, tweede alinea, van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou is bepaald dat overgangsmaatregelen kunnen worden toegepast om de overeenkomst geheel of gedeeltelijk te verlengen tot aan de toepassing van de nieuwe overeenkomst (voorlopige toepassing of inwerkingtreding na bekrachtiging door alle partijen): "De Raad van Ministers stelt eventueel de overgangsmaatregelen vast die met betrekking tot de gewijzigde bepalingen nodig zijn totdat deze in werking treden."

De handeling die het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs dient vast te stellen, is dus duidelijk een handeling met rechtsgevolgen. Het beoogde besluit van het Comité van Ambassadeurs zal overeenkomstig de artikelen 15 en 16 van de overeenkomst uit hoofde van het volkenrecht bindend zijn.

Het Comité van Ambassadeurs is een orgaan dat is ingesteld bij artikel 16 van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou.

[7] Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

De Europese Unie is samen met de lidstaten een overeenkomstsluitende partij bij de partnerschapsovereenkomst van Cotonou en zal daarom gebonden zijn aan het beoogde besluit van het Comité van Ambassadeurs.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De voornaamste doelstelling en inhoud van de beoogde handeling hebben betrekking op de werking van de partnerschapsovereenkomst als geheel, met name de verlenging van de toepassing ervan tot na de voorziene vervaldatum. De materiële rechtsgrondslag van het besluit van de Raad moet derhalve worden bepaald in het licht van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou als geheel[8].

De partnerschapsovereenkomst van Cotonou werd gesloten als een associatieovereenkomst en was derhalve gebaseerd op artikel 310 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het equivalent van het huidige artikel 217 VWEU. De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 217 VWEU.

4.3. Conclusie

De voornaamste doelstelling en inhoud van de beoogde handeling hebben betrekking op de werking van de partnerschapsovereenkomst als geheel, met name de verlenging van de toepassing ervan tot na de voorziene vervaldatum. De materiële rechtsgrondslag van het besluit van de Raad moet derhalve worden bepaald in het licht van de partnerschapsovereenkomst van Cotonou als geheel[9].

De partnerschapsovereenkomst van Cotonou werd gesloten als een associatieovereenkomst en was derhalve gebaseerd op artikel 310 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het equivalent van het huidige artikel 217 VWEU. De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 217 VWEU.

---

8 Zie met name het arrest in de zaak C-244/17, Commissie/Raad (Kazachstan), ECLI:EU:C:2018:662, punt 40, en de aangehaalde jurisprudentie.

9 Zie met name het arrest in de zaak C-244/17, Commissie/Raad (Kazachstan), ECLI:EU:C:2018:662, punt 40, en de aangehaalde jurisprudentie.

2021/0358 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs in te nemen standpunt over de wijziging van Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs van 17 december 2019 tot vaststelling van overgangsmaatregelen op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 217, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) De Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan ("ACS"), enerzijds, en de Europese Unie en haar lidstaten, anderzijds ("de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst" of "de overeenkomst")[10], werd ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000. De ACS-EU-partnerschapsovereenkomst is op 1 april 2003 in werking getreden en moet tot en met 30 november 2021 worden toegepast overeenkomstig Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs van 17 december 2019 tot vaststelling van overgangsmaatregelen op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst ("besluit over overgangsmaatregelen")[11], zoals gewijzigd bij Besluit nr. 2/2020 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs van 4 december 2020 tot wijziging van Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs tot vaststelling van overgangsmaatregelen op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst.

(2) Krachtens artikel 95, lid 4, eerste alinea, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst zijn de onderhandelingen over een nieuwe ACS-EU-partnerschapsovereenkomst in september 2018 van start gegaan. De nieuwe partnerschapsovereenkomst zal niet gereed zijn voor toepassing vóór het verstrijken van de huidige overeenkomst. Daarom moeten overgangsmaatregelen worden vastgesteld om Besluit nr. 3/2019 over overgangsmaatregelen te wijzigen zodat de toepassing van de huidige overeenkomst verder kan worden verlengd.

(3) In artikel 95, lid 4, tweede alinea, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst is bepaald dat de Raad van Ministers overgangsmaatregelen kan vaststellen die nodig zijn tot aan de inwerkingtreding van de nieuwe overeenkomst.

---

[10] Overeenkomst (PB L 317 van 15.12.2000, blz. 3), gewijzigd bij de overeenkomst ondertekend te Luxemburg op 25 juni 2005 (PB L 209 van 11.8.2005, blz. 27) en bij de overeenkomst ondertekend te Ouagadougou op 22 juni 2010 (PB L 287 van 4.11.2010, blz. 3).

[11] Besluit nr. 3/2019 van het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs van 17 december 2019 tot vaststelling van overgangsmaatregelen op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst [2020/2].

(4) Krachtens artikel 15, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst heeft de ACS-EU-Raad van Ministers op 23 mei 2019 de bevoegdheid om overgangsmaatregelen vast te stellen overgedragen aan het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs. Het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs moet regelmatig een vergadering beleggen om het besluit vast te stellen tot wijziging van de overgangsmaatregelen op grond van artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst.

(5) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs, aangezien de beoogde handeling voor de Unie bindend zal zijn.

(6) De bepalingen van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst zullen toegepast blijven worden met het doel de continuïteit van de betrekkingen tussen de Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de ACS-staten, anderzijds, te verzekeren. De gewijzigde overgangsmaatregelen zijn derhalve niet bedoeld om de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst te wijzigen als bedoeld in artikel 95, lid 3, daarvan,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het namens de Unie in het ACS-EU-Comité van Ambassadeurs in te nemen standpunt, overeenkomstig artikel 95, lid 4, van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst, is dat Besluit nr. 3/2019 over overgangsmaatregelen wordt gewijzigd om de toepassing van alle bepalingen van de ACS-EU-partnerschapsovereenkomst te verlengen tot 30 juni 2022, of tot de inwerkingtreding of voorlopige toepassing van de nieuwe partnerschapsovereenkomst tussen de Unie en de ACS-staten, als dat eerder is.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter